

# Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

---

18. Oktober 2022

## **Nr. 2022-653 R-630-18 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der Verordnung über das Kantonsspital Uri (KSUV) betreffend die Verpflichtung zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags**

### **I. Zusammenfassung**

*Der Landrat erklärte am 22. September 2021 die Motion von Landrätin Céline Huber, Altdorf, zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages durch das Kantonsspital Uri als erheblich. Damit wurde der Regierungsrat beauftragt, eine gesetzliche Regelung auszuarbeiten, die das Kantonsspital zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags verpflichtet.*

*Es handelt sich dabei um die Regelung der Organisation des Spitals, indem der Spitalrat gesetzlich dazu angehalten wird, im Aufgabenbereich des Personals einen Gesamtarbeitsvertrag mit den Arbeitnehmerverbänden abzuschliessen. Derartige Regelungen, die nur Einzelnen Rechte und Pflichten auferlegen bzw. die Organisation ordnen, erfolgen usanzgemäss auf der Rechtsetzungsstufe der Verordnung.*

*So wird mit der vorliegenden Änderung der Verordnung über das Kantonsspital Uri (KSUV; RB 20.3223) der Spitalrat verpflichtet, mit den Arbeitnehmerverbänden einen Gesamtarbeitsvertrag für das Spitalpersonal abzuschliessen. Dazu soll der Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe i KSUV wie folgt ergänzt werden: «Er (der Spitalrat) hat dazu mit den Arbeitnehmerverbänden einen Gesamtarbeitsvertrag für das Spitalpersonal abzuschliessen».*

*Mit dem Gesamtarbeitsvertrag soll der Wille des Spitalrats und der Arbeitnehmerverbände ausgedrückt werden, dass die Sozialpartner in allen das Personal betreffenden Fragen konstruktiv zusammenarbeiten und gleichzeitig zur guten Entwicklung des Gesundheitswesens im Kanton Uri beitragen wollen. Er soll für grundsätzlich alle Mitarbeitenden gelten, die beim Kantonsspital Uri voll- oder teilzeitlich mit einem Arbeitsvertrag angestellt sind. Davon ausgenommen sind einzig Führungspersonen nach der betriebsspezifischen Regelung des Spitalrats, Kaderärztinnen und -ärzte (Chefärztinnen und Chefärzte, Leitende Ärztinnen und Leitende Ärzte), Lernende, Studierende, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Mitarbeitende nach der ordentlichen Pensionierung.*

*Ob und inwieweit der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags finanzielle Auswirkungen auf das Kantonsspital bzw. deren Finanzierer hat, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Denn*

*das Kantonsspital pflegt schon heute eine zukunftsorientierte Personalpolitik als Teil einer guten Unternehmenskultur. So oder anders sind in den kommenden Jahren höhere Kosten zu erwarten. Denn die Umsetzung der vom Schweizer Stimmvolk angenommenen «Pflegeinitiative» erfordert zusätzliche finanzielle Mittel durch den Kanton und das Kantonsspital.*

*Die Verpflichtung des Kantonsspitals Uri zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags dürfte mittel- und längerfristig auch Auswirkungen auf die Alters- und Pflegeheime, die Spitex und alle übrigen sozialmedizinischen Institutionen im Kanton Uri haben.*

*Die Verordnungsänderung soll am 1. Juli 2023 in Kraft treten.*

**Inhaltsverzeichnis**

I.	<i>Zusammenfassung</i> .....	1
II.	Ausführlicher Bericht.....	4
1.	Ausgangslage.....	4
2.	Änderung der Verordnung über das Kantonsspital Uri (KSUV).....	5
2.1.	Rechtsetzungsstufe .....	5
2.2.	Gesamtarbeitsvertrag für das Kantonsspital Uri.....	5
2.3.	Geltungsbereich des Gesamtarbeitsvertrags.....	6
2.4.	Finanzielle Auswirkungen .....	6
2.5.	Künftige Entwicklung der Personalkosten im Gesundheitswesen .....	7
2.6.	Auswirkungen auf andere Institutionen im Gesundheitsbereich .....	7
2.7.	Inkrafttreten der Verordnungsänderung.....	7
III.	Antrag .....	8

## II. Ausführlicher Bericht

### 1. Ausgangslage

Am 16. Dezember 2020 reichte Landrätin Céline Huber, Altdorf, eine Motion zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages durch das Kantonsspital Uri ein.

Die starke Belastung des Gesundheitspersonals, sei es in den Spitälern, in den Alters- und Pflegeheimen oder auch bei privaten Institutionen wie beispielsweise der Spitex, sei allgegenwärtig. So stehe das Pflegepersonal aufgrund der Corona-Krise plötzlich im Fokus. Vielen Menschen sei erst jetzt bewusst geworden, wie sehr die Gesellschaft auf das Pflegepersonal in Spitälern oder Alters- und Pflegeheimen angewiesen sei, wie lebenswichtig ihre Arbeit sei und was alles auf ihren Schultern laste. Hinzu komme, dass der Pflegenotstand schon seit längerem Realität sei und Personalmangel nichts Neues sei. Das führe dazu, dass das Pflegepersonal eine hohe Flexibilität aufbringen müsse und die Schwankungen in den Arbeitszeiten massiv zugenommen hätten. Kurzfristige Arbeitseinsätze aufgrund von viel Arbeit oder Krankheitsausfällen würden das Familien- und Freizeitleben der Mitarbeitenden belasten. Generell sei die Arbeit im Pflegeberuf hektisch und intensiv, wodurch die Pflegequalität leide und zu einem gewaltigen Zeitdruck führe. Ebenfalls laste der ökonomische Druck auf dem Pflegepersonal. Auch das Kantonsspital Uri sei dem Effizienzdruck ausgesetzt, was auch herausfordernd für das Gesundheitspersonal sei. Es sei höchste Zeit, sich den Anliegen und Bedürfnissen des Gesundheitspersonals und damit verbunden der Thematik eines Gesamtarbeitsvertrags durch das Kantonsspital Uri anzunehmen. Zudem müssten die Arbeitsbedingungen im Kantonsspital überprüft und gemeinschaftlich geregelt werden. Deshalb solle das Kantonsspital einen Gesamtarbeitsvertrag unter Einbezug von Personalvertretungen des Spitals sowie der Personalverbände abschliessen. Nur dadurch hätten Arbeitnehmende und Arbeitgeber die Möglichkeit, Rahmenbedingungen festzulegen, um zu verhindern, dass das Personal einem zu starken Druck ausgesetzt werde. Das sei auch Ausdruck einer sozialen einvernehmlichen Partnerschaft unter den Parteien.

Damit wird der Regierungsrat aufgefordert, eine Anpassung des Gesetzes über das Kantonsspital Uri (KSUG; RB 20.3221) vorzunehmen, damit das Kantonsspital verbindlich zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags verpflichtet werden kann.

In seiner Antwort vom 24. August 2021 an den Landrat anerkannte der Regierungsrat die Vorteile im Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags durch das Kantonsspital. Ein solcher sollte aufgrund der bereits bestehenden guten Arbeitsbedingungen auch einfach zu erreichen sein. Mit einem Gesamtarbeitsvertrag könnten branchenspezifische Regelungen zu Löhnen, Ferien, Arbeitszeiten, Sozialversicherungsleistungen, Entschädigungen, Weiterbildungen usw. getroffen werden, was zur Steigerung der Attraktivität der Gesundheitsberufe beitragen würde. Der Regierungsrat erachtete einen Gesamtarbeitsvertrag als förderlich für das Image und das Personalmarketing des Kantonsspitals. Denn in den meisten Kantonen der Deutsch- und Westschweiz kennt man Gesamtarbeitsverträge für Spitäler und Kliniken. Vor diesem Hintergrund empfahl der Regierungsrat der Spitalführung, den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern erneut zu prüfen.

Der Landrat erklärte die Motion am 22. September 2021 als erheblich.

## **2. Änderung der Verordnung über das Kantonsspital Uri (KSUV)**

### **2.1. Rechtsetzungsstufe**

Mit der Erheblicherklärung der Motion durch den Landrat wurde der Regierungsrat beauftragt, eine gesetzliche Regelung vorzunehmen, damit das Kantonsspital verbindlich zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags verpflichtet wird.

In rechtlicher Hinsicht erfüllen sowohl Gesetze wie auch Verordnungen die Qualifikation von «Gesetzen im formellen Sinn». Das heisst, sie unterstehen dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum.

Gesetze enthalten alle wichtigen Bestimmungen, insbesondere jene, die die Rechte und Pflichten aller oder der meisten Bürgerinnen und Bürger festlegen (Art. 90 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri; RB 1.1101). Für andere Vorschriften erlässt der Landrat Verordnungen, soweit die Gesetzgebung in der Sache nicht einer anderen Behörde zusteht (Art. 90 Abs. 2 Verfassung des Kantons Uri).

Vorliegend geht es um die Regelung der Organisation des Spitals, indem der Spitalrat gesetzlich dazu angehalten wird, im Aufgabenbereich des Personals einen Gesamtarbeitsvertrag mit den Arbeitnehmerverbänden abzuschliessen. Derartige Regelungen, die nur Einzelnen Rechte und Pflichten auferlegen bzw. die Organisation ordnen, erfolgen usanzgemäss auf Stufe Verordnung (vgl. dazu etwa die kantonale Personalverordnung [PV]; RB 2.4211). Hinzu kommt, dass der Artikel 16 des Gesetzes über das Kantonsspital Uri ausdrücklich den Landrat ermächtigt, «dieses Gesetz durch Verordnung zu ergänzen und näher auszuführen».

Vor diesem Hintergrund drängt sich vorliegend die Verordnung über das Kantonsspital Uri als Erlassstufe auf.

### **2.2. Gesamtarbeitsvertrag für das Kantonsspital Uri**

Nach Artikel 2 des KSUG ist das Kantonsspital Uri eine selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es hat für die Bevölkerung des Kantons Uri eine bedarfsgerechte und qualitativ gute Spitalversorgung sicherzustellen und ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen (Art. 3 Abs. 1 KSUG). Das Kantonsspital Uri ist in seiner unternehmerischen Tätigkeit frei, soweit sich das mit den gesetzlichen Aufgaben und mit dem Leistungsprogramm verträglich (Art. 4 Abs. 1 KSUG).

Zum Personalrecht und zur Personalvorsorge finden sich Bestimmungen in Artikel 12 KSUG. Demnach wird das Spitalpersonal mit einem privatrechtlichen Arbeitsvertrag angestellt. Es untersteht der Verordnung über die Pensionskasse Uri (PKV; RB 2.4221).

Gestützt auf Artikel 5 und 16 KSUG hat der Landrat am 1. Februar 2017 die KSUV erlassen. Darin werden die Aufgaben des Spitalrats näher ausgeführt (Art. 6 KSUV). Dazu gehört insbesondere, dass der Spitalrat im Rahmen der Gesetzgebung die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen des Spitalpersonals bestimmt (Art. 6 Abs. 2 Bst. i).

Mit der vorliegenden Verordnungsänderung wird der Spitalrat verpflichtet, mit den Arbeitnehmerverbänden einen Gesamtarbeitsvertrag für das Spitalpersonal abzuschliessen. Dazu soll der Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe i entsprechend ergänzt werden.

Mit einem Gesamtarbeitsvertrag soll der Willen des Spitalrats und der Arbeitnehmerverbände ausgedrückt werden, dass die Sozialpartner in allen das Personal betreffenden Fragen konstruktiv zusammenarbeiten und gleichzeitig zur guten Entwicklung des Gesundheitswesens im Kanton Uri beitragen wollen. Der Gesamtarbeitsvertrag untersteht dem Grundsatz von Treu und Glauben, der die Vertragspartner verpflichtet, die beidseitigen Interessen verständnisvoll zu würdigen.

Mit dem Gesamtarbeitsvertrag sollen namentlich die folgenden Ziele verfolgt werden:

- die Festlegung von zeitgemässen Anstellungs- und Arbeitsbedingungen für das Spitalpersonal;
- die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantonsspitals auf dem Arbeitsmarkt;
- die Gewährleistung von Gleichstellung und Gleichbehandlung der Mitarbeitenden;
- die Förderung einer partnerschaftlichen Kultur zwischen Arbeitgeber und Mitarbeitenden.

Mit welchen Arbeitnehmerverbänden das Kantonsspital Uri zur Erreichung der obgenannten Ziele einen Gesamtarbeitsvertrag abschliesst, steht dem Spitalrat grundsätzlich frei.

### **2.3. Geltungsbereich des Gesamtarbeitsvertrags**

Der Gesamtarbeitsvertrag soll grundsätzlich für alle Mitarbeitenden gelten, die beim Kantonsspital Uri voll- oder teilzeitlich mit einem Arbeitsvertrag angestellt sind.

Ausgenommen vom Gesamtarbeitsvertrag sind usanzgemäss Führungspersonen nach der betriebspezifischen Regelung des Spitalrats, Kaderärztinnen und -ärzte (Chefärztinnen und Chefärzte, Leitende Ärztinnen und Leitende Ärzte), Lernende, Studierende, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Mitarbeitende nach der ordentlichen Pensionierung.

Die Sozialpartner können in Einzelfällen weitere Spezial- oder Führungsfunktionen benennen, die dem Gesamtarbeitsvertrag nicht unterstellt sind.

### **2.4. Finanzielle Auswirkungen**

Das Kantonsspital muss wirtschaftlich effizient arbeiten und finanziell möglichst selbstständig sein. Dies verlangen auch die bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen. Es ist und bleibt eine grosse Herausforderung, dass das Kantonsspital stets eine gute Balance findet zwischen einer wirtschaftlich erfolgreich agierenden Unternehmung, einem qualitativ hochstehenden Leistungserbringer für die Urner Bevölkerung und einem attraktiven und sozialen Arbeitgeber mit hohem volkswirtschaftlichem Nutzen. Deshalb pflegt das Kantonsspital schon heute eine zukunftsorientierte Personalpolitik als Teil einer guten Unternehmenskultur.

Dennoch ist nicht auszuschliessen, dass der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags auch finanzielle Auswirkungen auf das Kantonsspital hat. Diese hat grundsätzlich das Kantonsspital zu tragen und

über die Erträge zu finanzieren.

## **2.5. Künftige Entwicklung der Personalkosten im Gesundheitswesen**

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die Personalkosten im Gesundheitswesen in den kommenden Jahren so oder anders ansteigen werden. Denn die Umsetzung der vom Schweizer Stimmvolk im November 2021 angenommenen Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» wird sowohl für das Kantonsspital als auch für den Kanton zusätzliche finanzielle Mittel erfordern. Nach dem Willen des Bundesrats soll die Pflegeinitiative in zwei Etappen umgesetzt werden. In einer ersten Etappe werden eine Ausbildungsoffensive und die Möglichkeit für Pflegefachpersonen, bestimmte Leistungen direkt zulasten der Sozialversicherung abzurechnen, angegangen. In einer zweiten Etappe - und somit zu einem späteren Zeitpunkt - werden die anderen Forderungen der Pflegeinitiative, unter anderem die Umsetzung von anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen und der lebenslangen Möglichkeit zur beruflichen Entwicklung, umgesetzt.

## **2.6. Auswirkungen auf andere Institutionen im Gesundheitsbereich**

Es ist davon auszugehen, dass die Verpflichtung des Kantonsspitals zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags auch Auswirkungen auf die Alters- und Pflegeheime, die Spitex und alle übrigen sozialmedizinischen Institutionen im Kanton Uri haben wird. Für die Trägerschaften dieser Gesundheitsinstitutionen bildet die vorliegende Verordnungsänderung zwar keine Verpflichtung zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags für ihre Institutionen. Dennoch zeigen einerseits die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren und andererseits der zunehmende Fachkräftemangel, dass der Druck zu einer weitgehenden Angleichung der Anstellungs- und Arbeitsbedingungen unter den Gesundheitsinstitutionen weiter zunehmen dürfte. Insofern dürften die Trägerschaften der übrigen Urner Gesundheitsinstitutionen gleiche oder ähnliche Regelungen zu Löhnen, Ferien, Arbeitszeiten, Sozialversicherungsleistungen, Entschädigungen, Weiterbildungen usw. wie das Kantonsspital festlegen. Es bleibt jedoch in der Zuständigkeit und Verantwortung der einzelnen Trägerschaften zu entscheiden, ob dies wie bisher durch sie autonom oder künftig ebenfalls im Rahmen eines Gesamtarbeitsvertrags erfolgen soll.

## **2.7. Inkrafttreten der Verordnungsänderung**

Die vorliegende Verordnungsänderung soll am 1. Juli 2023 in Kraft treten.

Wie vorstehend aufgezeigt, muss ein Gesamtarbeitsvertrag die beidseitigen Interessen verständnisvoll würdigen. Dies erfordert mitunter viele Gespräche zwischen den Sozialpartnern, wofür die notwendige Zeit zur Verfügung stehen muss. Zudem gilt die Verpflichtung zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags nach dieser Verordnung allein für das Kantonsspital als Arbeitgeber. Aus diesen Gründen ist es nicht sachdienlich, eine verbindliche Frist in den Übergangsbestimmungen festzulegen, bis zu welchem Zeitpunkt der Gesamtarbeitsvertrag erstmals abgeschlossen werden muss. Es wird jedoch von den Sozialpartnern erwartet, dass die Arbeiten für den Gesamtarbeitsvertrag in beidseitigem Interesse zeitnah ausgeführt und abgeschlossen werden.

### III. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die Änderung der Verordnung über das Kantonsspital Uri, wie sie in der Beilage enthalten ist, wird beschlossen.
2. Die Motion von Landrätin Céline Huber, Altdorf, zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages durch das Kantonsspital Uri wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.

#### Beilage

- Änderung der Verordnung über das Kantonsspital Uri